

Υπόθεση C-79/23

Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου

Ημερομηνία καταθέσεως:

14 Φεβρουαρίου 2023

Αιτούν δικαστήριο:

Fővárosi Törvényszék (Ουγγαρία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

24 Ιανουαρίου 2023

Προσφεύγων:

FJ

Καθού:

Agrárminiszter (Υπουργός Γεωργίας, Ουγγαρία)

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Έννοια της πράξης διαπίστωσης κατά το άρθρο 35 του κανονισμού 1290/2005 και εφαρμογή της ανάκτησης της ενίσχυσης ή του αποκλεισμού από τη λήψη της ενίσχυσης στο πλαίσιο του καθεστώτος ενιαίας στρεμματικής ενίσχυσης, μετά από χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των επτά ετών από τη διαπίστωση της παρατυπίας εις βάρος του αιτούντος.

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

Αντικείμενο: ερμηνεία του άρθρου 35 του κανονισμού 1290/2005 για τη χρηματοδότηση της κοινής γεωργικής πολιτικής, σε συνδυασμό με το άρθρο 58, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 1122/2009.

Νομική βάση: Άρθρο 267 ΣΛΕΕ.

Προδικαστικά ερωτήματα

- 1) Μπορεί η έννοια της πράξης διαπίστωσης, όπως ορίζεται στο άρθρο 35 του κανονισμού (ΕΚ) 1290/2005 για τη χρηματοδότηση της κοινής γεωργικής πολιτικής, να ληφθεί υπόψη για την ερμηνεία και εφαρμογή του άρθρου 58, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΚ) 1122/2009;
- 2) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο προηγούμενο προδικαστικό ερώτημα, πρέπει να θεωρηθεί με βάση τον ορισμό της πράξης διαπίστωσης του άρθρου 35 του κανονισμού 1290/2005 ότι ως ημερολογιακό έτος της πρώτης διοικητικής ή δικαστικής πράξης διαπίστωσης νοείται το ημερολογιακό έτος κατά το οποίο η αρχή η οποία επιλήφθηκε της διοικητικής διαδικασίας που κινήθηκε συνεπεία της αίτησης
 - διενήργησε την πρώτη πράξη συλλογής αποδεικτικών στοιχείων, στο πλαίσιο της οποίας διαπιστώθηκε ότι έχει διαπραχθεί παρατυπία, δηλαδή εν προκειμένω το έτος σύνταξης της έκθεσης σχετικά με τα πορίσματα του επιτόπιου ελέγχου, ή
 - εξέδωσε την πρώτη απόφαση επί της ουσίας βάσει της εν λόγω πράξης συλλογής αποδεικτικών στοιχείων, ή
 - εξέδωσε στο πλαίσιο της εν λόγω διαδικασίας την τελική και οριστική απόφαση που διατάσσει τον αποκλεισμό από τη λήψη της ενίσχυσης;
- 3) Επηρεάζει την απάντηση στο προηγούμενο προδικαστικό ερώτημα το γεγονός ότι η έγγραφη εκτίμηση που αποτελεί την πράξη διαπίστωσης ενδέχεται να αναιρεθεί ή να αναθεωρηθεί μεταγενέστερα συνεπεία του δικαιώματος προσφυγής που απονέμει η νομοθεσία στον ενδιαφερόμενο και όχι λόγω μεταβολών της διοικητικής ή δικαστικής διαδικασίας;
- 4) Στην περίπτωση που ως ημερολογιακό έτος της πράξης διαπίστωσης νοείται το έτος της πρώτης πράξης συλλογής αποδεικτικών στοιχείων και, όπως εν προκειμένω, η πράξη αυτή συνίσταται σε επιτόπιο έλεγχο που πραγματοποιείται σε πλείονα χρονικά σημεία, πρέπει να θεωρηθεί ως πρώτη πράξη συλλογής αποδεικτικών στοιχείων του άρθρου 35 του κανονισμού 1290/2005 ο πρώτος ή ο τελευταίος επιτόπιος έλεγχος της αρχής, στο πλαίσιο του οποίου συνεκτιμήθηκαν οι παρατηρήσεις και τα αποδεικτικά στοιχεία που υπέβαλε ο ενδιαφερόμενος;
- 5) Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, αλλάζει ως εκ τούτου το περιεχόμενο της έννοιας της πράξης διαπίστωσης που πρέπει να ληφθεί υπόψη για τους σκοπούς του άρθρου 58, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 1122/2009;

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Κανονισμός (ΕΚ) 1122/2009 της Επιτροπής, της 30ής Νοεμβρίου 2009, σχετικά με τη θέσπιση λεπτομερών διατάξεων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 73/2009 του Συμβουλίου όσον αφορά την πολλαπλή συμμόρφωση, τη διαφοροποίηση και το ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου, στο πλαίσιο των καθεστώτων άμεσης στήριξης για τους γεωργούς που προβλέπονται στον εν λόγω κανονισμό, καθώς και λεπτομερών διατάξεων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1234/2007 του Συμβουλίου όσον αφορά την πολλαπλή συμμόρφωση στο πλαίσιο του καθεστώτος στήριξης που προβλέπεται για τον αμπελοοινικό τομέα, αιτιολογικές σκέψεις 92 και 101, και άρθρο 58, τρίτο εδάφιο·

Κανονισμός (ΕΚ) 885/2006 της Επιτροπής, της 21ης Ιουνίου 2006, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1290/2005 του Συμβουλίου σχετικά με τη διαπίστευση των οργανισμών πληρωμών και άλλων οργανισμών και την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΕ και του ΕΓΤΑΑ, άρθρο 5β·

Κανονισμός (ΕΚ) 1290/2005 του Συμβουλίου, της 21ης Ιουνίου 2005, για τη χρηματοδότηση της κοινής γεωργικής πολιτικής, άρθρο 35.

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

Το άρθρο 60, παράγραφος 1, του a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (νόμου XVII του 2007, για ορισμένες πτυχές της διαδικασίας χορήγησης ενισχύσεων και λοιπών μέτρων στον γεωργικό τομέα, της αγροτικής ανάπτυξης και της αλιείας· στο εξής: νόμος περί ενισχύσεων), έχει ως εξής:

«Εκτός αν άλλως προβλέπεται σε διάταξη κοινοτικής πράξης άμεσου εφαρμογής, ο οργανισμός στήριξης της γεωργίας και της αγροτικής ανάπτυξης αποκλείει τον δικαιούχο από τη λήψη της ενίσχυσης μέχρι του ποσού που αυτός οφείλει στο πλαίσιο μέτρων στήριξης, το οποίο ως εκ τούτου θεωρείται τακτοποιημένο. Όταν το ποσό της ενίσχυσης που οφείλεται στον δικαιούχο δεν καλύπτει πλήρως τις οφειλές που του έχουν καταλογισθεί, οι τελευταίες λογίζονται ότι έχουν τακτοποιηθεί κατά τη σειρά που έχουν καταστεί ληξιπρόθεσμες.»

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Στις 14 Μαΐου 2013 ο προσφεύγων υπέβαλε στο Magyar Államkinestár (Δημόσιο Ταμείο, Ουγγαρία) (στο εξής: πρωτοβάθμια διοικητική αρχή) αίτηση στο πλαίσιο του καθεστώτος ενιαίας στρεμματικής ενίσχυσης για το έτος 2013. Συνεπεία της

αίτησης η πρωτοβάθμια διοικητική αρχή πραγματοποίησε δύο επιτόπιους ελέγχους το 2013 και άλλους δύο το 2014.

- 2 Με απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 2014 η πρωτοβάθμια διοικητική αρχή απέρριψε την αίτηση του προσφεύγοντος αποκλείοντάς τον από τη λήψη ενισχύσεων μέχρι του ποσού των 3 834 105 ουγγρικών φιορινίων. Με απόφαση της 23ης Ιουνίου 2016 η δευτεροβάθμια διοικητική αρχή ακύρωσε την απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 2014 λόγω μη τήρησης της υποχρέωσης αιτιολόγησης διατάσσοντας την πρωτοβάθμια διοικητική αρχή να κινήσει νέα διαδικασία. Στο πλαίσιο της κατ' επανάληψη διαδικασίας η πρωτοβάθμια διοικητική αρχή εξέδωσε απόφαση, την οποία ακύρωσε εκ νέου η δευτεροβάθμια διοικητική αρχή. Στο πλαίσιο της δεύτερης κατ' επανάληψη διαδικασίας, με απόφαση της 27ης Ιανουαρίου 2020 η πρωτοβάθμια διοικητική αρχή απέρριψε την αίτηση του προσφεύγοντος αποκλείοντάς τον από τη λήψη ενισχύσεων μέχρι του ποσού των 4 253 460 ουγγρικών φιορινίων.
- 3 Στις 15 Μαΐου 2020 ο προσφεύγων υπέβαλε ενώπιον της πρωτοβάθμιας διοικητικής αρχής αίτηση στο πλαίσιο του καθεστώτος ενιαίας στρεμματικής ενίσχυσης για το έτος 2020. Η πρωτοβάθμια αρχή χορήγησε στον προσφεύγοντα προκαταβολή, εν συνεχεία δε, με απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 2020, διέταξε τον συμψηφισμό του συνόλου της προκαταβολής, με την αιτιολογία ότι αυτήν την έννομη συνέπεια (αποκλεισμό από τη λήψη της ενίσχυσης) έπρεπε να υποστεί ο προσφεύγων αναφορικά με τις ενισχύσεις προηγούμενων ετών.
- 4 Με απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 2021 ο καθού επικύρωσε την πρωτοβάθμια απόφαση εκτιμώντας ότι, σύμφωνα με το άρθρο 58, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 1122/2009 και το άρθρο 60, παράγραφος 1, του νόμου περί ενισχύσεων, η επιβληθείσα με την απόφαση της 27ης Ιανουαρίου 2020 κύρωση μπορούσε να υλοποιηθεί εντός προθεσμίας τριών ημερολογιακών ετών, επομένως η πρωτοβάθμια απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 2020 μπορούσε κάλλιστα να εφαρμοστεί την εν λόγω κύρωση.
- 5 Ο προσφεύγων προσέφυγε κατά της απόφασης αυτής μη προσβάλλοντας την πρωτόδικη απόφαση, αλλά απλώς διατυπώνοντας τη διαφωνία του σχετικά με την κρίση του καθού να θεωρήσει ως ημερολογιακό έτος της πράξης διαπίστωσης το έτος έκδοσης οριστικής απόφασης κατόπιν κατ' επανάληψη διαδικασιών. Ωστόσο, μεταξύ αφενός της υποβολής της αίτησης και των διαπιστώσεων που έλαβαν χώρα αμέσως μετά την υποβολή αυτή (2013) και αφετέρου της έκδοσης οριστικής απόφασης επί της εν λόγω αίτησης (2020), μεσολάβησε χρονικό διάστημα επτά ετών.

Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 6 Με την προσφυγή του ο **προσφεύγων** δεν αμφισβήτησε τα πραγματικά περιστατικά, αλλά απλώς περιορίστηκε στον ισχυρισμό ότι ο καθού έσφαλε κατά την ερμηνεία της νομοθεσίας. Κατά την άποψη του προσφεύγοντος, η ερμηνεία του άρθρου 58, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 1122/2009, στο οποίο ο καθού

στήριξε την απόφαση του της 27ης Ιανουαρίου 2020, είναι αυθαίρετη και αντίθετη προς το δίκαιο, διότι δε λαμβάνει υπόψη τον ορισμό της έννοιας που προβλέπεται στο άρθρο 35 του κανονισμού 1290/2005. Συγκεκριμένα, η πράξη διαπίστωσης έλαβε χώρα κατά τον χρόνο πραγματοποίησης εκ μέρους της αρχής των επιτόπιων ελέγχων όσον αφορά την αίτηση για το έτος 2013, δηλαδή κατά τον χρόνο σύνταξης της έκθεσης των εν λόγω ελέγχων. Εν προκειμένω προκύπτει ότι ο πρώτος επιτόπιος έλεγχος πραγματοποιήθηκε το 2013 και ο τελευταίος το 2014.

- 7 Εάν η πράξη διαπίστωσης δε λαμβάνει χώρα κατά τον χρόνο πραγματοποίησης των επιτόπιων ελέγχων, αλλά κατά τον χρόνο έκδοσης της απόφασης μετά την περάτωση της διαδικασίας που στηρίχθηκε στους εν λόγω ελέγχους, τότε, κατά την άποψη του προσφεύγοντος, στην υπό κρίση υπόθεση η πράξη διαπίστωσης έλαβε χώρα κατά τον χρόνο έκδοσης της πρώτης απόφασης, δηλαδή στις 30 Σεπτεμβρίου 2014, δεδομένου ότι δεν υφίσταται καμία διαπίστωση σχετικά με πραγματικά περιστατικά μεταγενέστερη της απόφασης αυτής. Κατ' εφαρμογή του άρθρου 58, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 1122/2009, πρέπει να διαγραφεί το ποσό της κύρωσης που δεν συμψηφίστηκε κατά τη διάρκεια των τριών ημερολογιακών ετών που έπονται του έτους 2014, περαιτέρω δε, λόγω της διαγραφής αυτής δεν μπορούν πλέον να ανακτηθούν τα οικεία ποσά. Το γεγονός ότι ο καθού έλαβε νομίμως απόφαση μετά από επτά έτη βαρύνει τον ίδιο και αυτός φέρει τη σχετική ευθύνη.
- 8 Ο καθού τόνισε ότι δεν μπορεί να παρεκκλίνει από την εκτίμηση της πρωτοβάθμιας αρχής. Η κύρωση επιβλήθηκε με την απόφαση της 27ης Ιανουαρίου 2020, συνεπώς το 2020 είναι το έτος της πράξης διαπίστωσης. Στις 21 Οκτωβρίου 2020, δηλαδή εντός της τριετούς προθεσμίας, ο καθού εξέδωσε νομίμως απόφαση περί αποκλεισμού από τη λήψη της ενίσχυσης.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της διατάξεως περί παραπομπής

- 9 Το αιτούν δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφανθεί σχετικά με το αν, εφαρμόζοντας τον ορισμό της έννοιας του άρθρου 35 του κανονισμού 1290/2005, ως ημερολογιακό έτος της πράξης διαπίστωσης, για τους σκοπούς του άρθρου 58, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 1122/2009, πρέπει να θεωρηθεί το έτος κατά το οποίο ελήφθη εγγράφως το πρώτο μέτρο, δηλαδή το έτος σύνταξης της έκθεσης σχετικά με τα πορίσματα του επιτόπιου ελέγχου, ή το έτος έκδοσης της πρώτης απόφασης επί της αίτησης, δηλαδή το έτος έκδοσης της πρωτοβάθμιας απόφασης της πρώτης διαδικασίας, ή, όπως ισχυρίζεται ο καθού, το έτος έκδοσης της τελικής του απόφασης, με την οποία αποφάνθηκε οριστικά επί της αίτησης ενίσχυσης.
- 10 Δεδομένου ότι δύο κανονισμοί της Ένωσης συνιστούν τη νομική βάση για την επίλυση του ζητήματος αυτού, απαιτείται ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης που είναι άμεσα εφαρμοστέο στην υπόθεση, ερμηνεία για την οποία αρμόδιο είναι το

Δικαστήριο. Πρόκειται για το μοναδικό αμφισβητούμενο ζήτημα στη διαδικασία, το οποίο, ως εκ τούτου, κρίνεται λυσιτελές.

- 11 Το αιτούν δικαστήριο δεν έχει υπόψη του νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την ερμηνεία της έννοιας της πράξης διαπίστωσης, όπως ορίζεται στο άρθρο 35 του κανονισμού 1290/2005, σε συνδυασμό με το άρθρο 58, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 1122/2009.
- 12 Η ορθή εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης δεν είναι αρκούντως προφανής, ώστε να αποκλείεται κάθε εύλογη αμφιβολία, ελλείψει συναφούς πρακτικής στο κράτος μέλος και δεδομένης της πολυπλοκότητας των πραγματικών περιστατικών της υπό κρίση υπόθεσης. Η ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 35 του κανονισμού 1290/2005 δεν είναι σαφής, δεδομένου ότι πλείονες πράξεις της διαδικασίας είναι δυνατόν να εμπίπτουν στην έννοια της πράξης διαπίστωσης, στο πλαίσιο μίας και μόνης αίτησης.
- 13 Όσον αφορά το **πρώτο προδικαστικό ερώτημα**, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι από το άρθρο 35 του κανονισμού 1290/2005 συνάγεται ότι η έννοια της πράξης διαπίστωσης εφαρμόζεται μόνο στο πλαίσιο των διατάξεων του κεφαλαίου «Παρατυπίες» του κανονισμού αυτού.
- 14 Ωστόσο, οι αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 1122/2009 και η διάταξη του άρθρου 58 του κανονισμού αυτού παραπέμπουν στον κανονισμό 1290/2005 και στον κανονισμό 885/2006, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού 1290/2005, γεγονός που επιβεβαιώνει ότι σκοπός του νομοθέτη της Ένωσης ήταν να εφαρμόζεται το άρθρο 35 του κανονισμού 1290/2005 στην περίπτωση ανάκτησης ποσών που σχετίζονται με οποιαδήποτε κύρωση επιβάλλεται λόγω παρατυπιών οι οποίες διαπιστώνονται στον τομέα των γεωργικών ενισχύσεων.
- 15 Όσον αφορά το **δεύτερο προδικαστικό ερώτημα**, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι, στο μέτρο που συνιστούν πράξεις συλλογής αποδεικτικών στοιχείων, οι επιτόπιοι έλεγχοι που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της αίτησης του 2013 δύναται να θεωρηθούν ως πράξεις διαπίστωσης. Ωστόσο, μεταξύ του πρώτου επιτόπιου ελέγχου, ο οποίος πραγματοποιήθηκε στις 12 Ιουνίου 2013, και του τελευταίου επιτόπιου ελέγχου, ο οποίος πραγματοποιήθηκε στις 16 Σεπτεμβρίου 2014, μεσολάβησε περισσότερο από ένα έτος.
- 16 Εξάλλου, είναι δυνατόν η απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 2014 να θεωρηθεί επίσης ως πράξη διαπίστωσης, δεδομένου ότι είναι η πρώτη έγγραφη, διοικητική ή δικαστική, εκτίμηση εκ μέρους της αρμόδιας αρχής η οποία καταλήγει στο συμπέρασμα, με βάση πραγματικά περιστατικά, ότι έχει διαπραχθεί παρατυπία, το δε άρθρο 35 του κανονισμού 1290/2005 αναφέρεται σε πρώτη πράξη διαπίστωσης, ενώ το γεγονός ότι αυτή ενδέχεται να αναθεωρηθεί ή να αναιρεθεί είναι άνευ σημασίας.
- 17 Σύμφωνα με την ερμηνεία που προτείνει ο καθού, το έτος της πράξης διαπίστωσης είναι το έτος έκδοσης της οριστικής διοικητικής απόφασης περί

περάτωσης της διαδικασίας που κινήθηκε με βάση την αίτηση του προσφεύγοντος. Συναφώς, τίθεται το ερώτημα αν η ερμηνεία αυτή συνάδει με τον σκοπό του νομοθέτη περί διασφάλισης της αρχής της κλιμάκωσης, της αναλογικότητας και της καλής πίστης, όπως ρητώς εκφράζεται στις αιτιολογικές σκέψεις 92 και 101 του κανονισμού 1122/2009 σχετικά με τη μείωση και τον αποκλεισμό των ενισχύσεων.

- 18 Ενδεχομένως δεν συνάδει με τις αρχές αυτές το γεγονός ότι με την ανάκτηση της ενίσχυσης ο προσφεύγων καλείται να επωμισθεί τις επιπτώσεις των πολλαπλών παρατυπιών της απόφασης της αρμόδιας αρχής, δεδομένου ότι η περίοδος ανάκτησης υπερβαίνει κατά πολύ τα τρία ημερολογιακά έτη. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι ο νομοθέτης δεν είχε σκοπό να στερήσει από τον αιτούντα ο οποίος έχει αποκλεισθεί από τη λήψη της ενίσχυσης τη δυνατότητα λήψης της εντός εύλογου χρονικού διαστήματος.
- 19 Όσον αφορά το **τρίτο προδικαστικό ερώτημα**, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι το εθνικό δίκαιο προβλέπει δικαίωμα προσφυγής κατά οποιασδήποτε έγγραφης εκτίμησης μπορεί να χαρακτηριστεί ως πράξη διαπίστωσης. Ως εκ τούτου, τίθεται το ερώτημα αν αποκλείεται ο χαρακτηρισμός μιας έγγραφης εκτίμησης ως πράξης διαπίστωσης, σε περίπτωση που η πράξη αναθεωρηθεί ή ανααιρεθεί συνεπεία της προσφυγής ή μόνο συνεπεία μεταβολής στη νομοθεσία.
- 20 Με το **τέταρτο προδικαστικό ερώτημά** του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί επίσης να διευκρινιστεί αν σε περίπτωση πλειόνων ομοειδών πράξεων συλλογής αποδεικτικών στοιχείων νοείται ως πράξη διαπίστωσης είτε η πράξη που προηγείται χρονικά μεταξύ αυτών είτε η πράξη που καταλήγει στο συμπέρασμα, με βάση πραγματικά περιστατικά, ότι έχει διαπραχθεί παρατυπία.
- 21 Τέλος, με το **πέμπτο προδικαστικό ερώτημα** το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί ποιο θεωρείται ως ημερολογιακό έτος της διαπίστωσης, στην περίπτωση που ο ορισμός του άρθρου 35 του κανονισμού 1290/2005 δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη κατά την εφαρμογή του άρθρου 58, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 1122/2009.